

## **Model Jaringan Kebijakan Publik (Perumusan Kebijakan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang Di Kabupaten Bulukumba)**

**Andi Rahmat Hidayat, Alwi, Gita Susanti**

Administrasi Pembangunan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin,  
Makassar

*Avatar.rahmat@gmail.com;alwiaziz\_63@yahoo.com;gitasusanti65@gmail.com*

### **Abstrak**

Perumusan kebijakan dengan pendekatan jaringan penting dalam menyelesaikan problem sosial yang bersifat kompleks dan merancang kebijakan berbasis pemberdayaan sehingga melalui tim perumus kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang sebagai wadah jaringan, pihak yang berkepentingan dapat mengakses proses perumusan kebijakan tersebut untuk mempengaruhi keputusan yang dibuat oleh pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba. Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis proses jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di Kabupaten Bulukumba. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Pengumpulan data ditempuh melalui pengamatan, wawancara dan dokumentasi terhadap informan yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Proses analisis data meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : (1) aktor pada tim perumus kebijakan terutama pemerintah daerah dan LSM memiliki posisi yang seimbang. (2) fungsi jaringan kebijakan belum berjalan dengan semestinya. (3) struktur jaringan bersifat konsultatif, namun *overlapping membership* tidak membawa dampak positif pada efektifitas jaringan. (4) pelembagaan pada jaringan kebijakan berjalan dengan baik. (5) pola interaksi atau kebiasaan yang mengatur pertukaran sumber daya bersifat konsultatif. (6) distribusi kekuasaan terjadi cukup signifikan ditandai adanya kegiatan riset partisipatif yang dilakukan oleh LSM. (7) strategi riset menjadi kunci LSM mampu merubah perspektif pemerintah daerah dalam menetapkan luas wilayah dan hutan adat. Terdapat kelemahan pada jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang dimana pemerintah daerah mendominasi jumlah aktor pada tim perumus. Meskipun demikian, LSM nampak berhasil menjembatani kepentingan masyarakat adat namun penempatan *Labbiriyah* (Camat Kajang) sebagai satu-satunya pemangku adat pada tim perumus kurang tepat karena *Labbiriyah* cenderung merepresentasikan kepentingan pemerintah daerah dari pada kepentingan masyarakat adat pada proses perumusan kebijakan.

Kata Kunci: jaringan kebijakan, aktor, formulasi kebijakan, adat ammatoa

### **Abstract**

*Policy formulation which uses network approach is important for solving complex social problems and forming empowerment policy so that through indigenous peoples (ammatoa) policy drafting team as network forum, variety of stakeholders are able to have access in the process of policy formulation and influence the decision made by local government of Bulukumba regency. The aim of the study was to know and analyze the policy formulation process of indigenous peoples ammatoa kajang in Bulukumba regency. Research method is using qualitative methods. Data collection taken with observation, interview, and documentation of directly involved informants in implementation of that activities. The process of data analysis includes data reduction, data presentation, and conclusion. The results of research indicated that: (1) Actors in the policy formulation team had equal position in the process of policy formulation. (2) functions of policy network did not perform well. (3) network structure is consultative but overlapping membership did not have a positive impact on the effectiveness of the network. (4) the institutionalization in policy network functioned well. (5) the nature of relations and habitsof managing resource exchange among actors were consultative. (6) distribution of power is significant, indicated with participative research conducted by NGOs. (7) research strategy was the key strategy to NGOs to influence and change local government's perspective in determining the width of customary land and forest area. There are lacks of network in the policy formulation process. Local government dominated the numbers of actors involved in the policy drafting team. However, NGOs seemed quite successful in bridging the interests of ammatoa community. Actors who represented adat ammatoa is not purely on the adat side due to his overlapping membership as sub-district ahead of Kajang. The position of Labbiriyah as only a representation of adat ammatoa is not appropriate because he seemed to back local government's interest than the interest of adat community in the process of policy formulation.*

*Key words: policy network, actors, policy formulation, adat ammatoa*

## I. PENDAHULUAN

Transformasi demokrasi terjadi pasca runtuhnya rezim otoritarian Suharto, menandai era reformasi melalui upaya implementasi nilai-nilai demokrasi pada tingkat lokal. Terminologi pemerintahan hirarkis menjadi konsep yang kurang relevan lagi untuk melahirkan inovasi-inovasi dalam ruang lingkup administrasi public. Pergeseran paradigma dari *government* ke *governance* dalam diskursus administrasi public menjelaskan kepada kita sulitnya melahirkan solusi-solusi cerdas apabila pemerintah (elit) tetap bersikeras menganggap hanya pemerintah sebagai pusat (*core*) lahirnya preferensi suatu kebijakan (Jun, 2006).

Masyarakat adat *ammatoa* kajang merupakan komunitas adat yang bermukim di Desa Tanatoa, Kecamatan Kajang, Kabupaten Bulukumba. Kekhasan komunitas ini terletak pada perilaku dan keseharian masyarakatnya yang tetap memegang teguh nilai-nilai luhur dan keyakinan adat *ammatoa* kajang. Salah satu fakta positif mempertahankan nilai luhur pada masyarakat ini adalah kemampuannya melestarikan hutan dan alam sekitarnya. Hutan menjadi instrument penting bagi masyarakat setempat baik untuk kebutuhan domestik maupun kegiatan ritual. Dalam pandangan masyarakat adat *ammatoa* kajang, hutan ibarat ibu kandung mereka sehingga hal ini diyakini oleh masyarakat luas sebagai faktor terjaganya kelestarian hutan di Kecamatan Kajang.

Inisiasi perumusan kebijakan masyarakat adat *ammatoa* kajang oleh Pemda Bulukumba dengan melibatkan LSM (AMAN, CIFOR, dan Balang Institut) dan pemangku adat (*Labbiriyah*) merupakan upaya melahirkan kebijakan partisipatif dan bertujuan agar masyarakat adat mendapat legalitas atau pengakuan hukum oleh negara atas hak-hak yang mereka miliki seperti hutan adat. Alasan utama masyarakat adat mencari jalan agar negara mengakui keberadaan beserta hak-hak komunitasnya karena potensi ancaman pihak ketiga (negara dan perusahaan) yang bisa saja mengambil alih kontrol mereka atas penguasaan hutan adat. Pemda melibatkan *stakeholders* lain (LSM

dan unsur pemangku adat) dalam tim perumus kebijakan masyarakat adat *ammatoa* karena keterbatasan informasi/pengetahuan (*resources*) mereka mengenai masyarakat adat. *Resource sharing* ditujukan untuk mencapai efisiensi formulasi kebijakan (Lecy, 2013).

Kebijakan masyarakat adat dapat dikategorikan sebagai kebijakan pemberdayaan (*empowerment policy*) sebab kebijakan ini akan memberikan kekuasaan terhadap komunitas masyarakat adat *ammatoa* berkaitan dengan wilayah dan hutan adatnya. Sesuai dengan karakteristik kebijakan tersebut maka pembentukan tim perumus merupakan suatu strategi untuk mengatur saling ketergantungan (*interdependencies*) antara aktor dalam merumuskan kebijakan masyarakat adat *ammatoa*. Tim perumus yang aktor-aktornya berasal dari pemda, LSM, dan unsur pemangku adat diidentifikasi sebagai wadah atau forum berbasis jaringan dengan fungsi utama sebagai wadah interaksi aktor-aktor yang berbeda latar belakang untuk merumuskan kebijakan masyarakat adat *ammatoa*. Fenomena ini menegaskan pernyataan Rhodes (2006), bahwa konsep jaringan merupakan satu dari beberapa konsep yang berfokus pada hubungan pemerintah dengan pihak/aktor non-pemerintah dalam proses kebijakan dan pelayanan publik.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk melihat dan menganalisis proses perumusan kebijakan masyarakat adat *ammatoa* kajang dengan menggunakan dimensi-dimensi utama teori jaringan.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Alasan mendasar menggunakan penelitian kualitatif karena permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses perumusan kebijakan berbasis jaringan lebih menekankan pada proses (Yin, 2000). Penentuan kebijakan (*decision making-process*) masyarakat adat *ammatoa* kajang menjadi kajian krusial bagi semua pihak/aktor yang terlibat dalam proses tersebut yang notabene memiliki latar

belakang dan kepentingan yang berbeda-beda. Seperti yang dikatakan Denzin & Lincoln (2009), bahwa penelitian kualitatif lebih menyiratkan penekanan pada proses dan makna.

Penelitian ini dilakukan pada tim perumus kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang Kabupaten Bulukumba dengan estimasi waktu pelaksanaan dari bulan April - Juni 2015. Dalam penelitian ini, data diperoleh melalui informan yang merupakan aktor-aktor di dalam tim perumus kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang, diantaranya: Pemda Bulukumba (dinas kehutanan, dinas kebudayaan dan pariwisata, bagian hukum setda, bagian pertanahan setda), LSM (AMAN dan Balang Institut), dan unsur pemangku adat ammatoa (*Labbiriyah*). Data juga diperoleh berdasarkan pengamatan peristiwa atau fenomena yang terjadi dilokasi penelitian yang sesuai dengan fokus penelitian. Sumber data lainnya berupa dokumen-dokumen berkaitan dengan fokus penelitian. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles & Huberman dalam Sugiyono (2014), yang mengemukakan bahwa aktifitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Ada tiga aktifitas dalam analisis data yaitu: *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*.

### III. KERANGKA TEORI

#### Penelitian Terdahulu

Jaringan kebijakan diperlukan untuk menjawab problem sosial yang bersifat kompleks. Kebijakan pemberdayaan merupakan hal yang bersifat kompleks. Kebijakan ini tidak tepat menempatkan *target group* hanya sebagai objek kebijakan melainkan harus menjadikannya sebagai subjek atau pelaku dalam proses perumusan kebijakan tersebut.

Penelitian terdahulu mengenai jaringan kebijakan dilakukan oleh Alwi & Rulinawaty (2014), mengungkapkan implementasi

kebijakan pemberdayaan petani kakao di provinsi Sulawesi selatan masih menggunakan mekanisme birokrasi yang cenderung kaku dan *rule oriented* sehingga program kebijakannya masih tergolong proyek birokrasi dan tidak berorientasi murni pemberdayaan. Penelitian Gita Susanti (2013), bertujuan menganalisis sistem informasi dan koordinasi pelayanan pendidikan berbasis jaringan. Hasil penelitian ini menunjukkan ketidakberhasilan Dewan Pendidikan Kota Makassar (DPKM) menentukan strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan di kota Makassar karena belum optimalnya sistem koordinasi dan lemahnya kewenangan DPKM. Penelitian Rulinawaty Kasmad (2015), bertujuan memferivikasi model teoritis jaringan pengembangan kapasitas organisasi terintegrasi dalam implementasi kebijakan PKL di kota Makassar. Hasilnya, implementasi kebijakan PKL tidak maksimal dan LPM sebagai lembaga pemberdayaan di kota Makassar tidak mampu melaksanakan pemberdayaan karena desain kelembagaan yang masih *bureaucratic oriented*.

Penelitian terdahulu yang telah disebutkan sebelumnya sama-sama menggunakan perspektif jaringan, begitupun dengan penelitian ini. Perbedaan dengan penelitian ini berfokus pada model jaringan kebijakan publik dalam proses formulasi kebijakan publik. Dimana penelitian-penelitian terdahulu berfokus pada pengembangan jaringan kapasitas organisasi, penentuan strategi pelayanan pendidikan dengan konsep jaringan dan proses implementasi kebijakannya.

#### Perspektif Jaringan

Konsep *Network* belakangan ini menjadi sebuah konsep yang banyak dibicarakan berbagai pihak, baik oleh pemerintah, ilmuwan (social dan alam), praktisi bisnis, maupun oleh masyarakat secara umum. Dalam ilmu politik, kata "jaringan" sering digunakan baik oleh politisi maupun akademisi untuk menjelaskan pentingnya kehadiran stakeholders dari berbagai background dalam membicarakan dan

memutuskan sebuah keputusan politik yang biasa kita kenal dengan istilah kebijakan publik.

Teori jaringan dapat digunakan pada berbagai level aktivitas seperti memformulasi, implementasi kebijakan dan program pelayanan publik secara efektif dan efisien melalui pemanfaatan berbagai sumber daya yang tersedia secara bersama (*sharing resources*). Pemanfaatan sumber daya secara bersama-sama hanya dapat ditemukan pada organisasi-organisasi berbasis jaringan. Sifat jaringan ini yang memungkinkan terciptanya efektifitas dan efisiensi penggunaan sumber daya dalam rangka mencapai tujuan-tujuan organisasi seperti dalam proses perumusan kebijakan.

Katzenstein menggunakan konsep *network* sebagai karakteristik umum hubungan antara sector public dan private dalam implementasi kebijakan, sementara Lehmbuch (1984), menggunakan istilah *network* untuk menghubungkan pihak-pihak ke arah pemusatan korporasi. Berbagai preferensi ahli yang menjadi landasan digunakannya istilah *network*, maka disimpulkan bahwa konsep jaringan berfokus pada hubungan antara state dan non-state (industry, NGO, interests group, CSO) dan pola hubungan tersebut didasarkan pada *interdependence* atau saling ketergantungan.

Hubungan relasional antar berbagai aktor baik individu maupun kolektif ini utamanya disebabkan adanya ketergantungan terhadap sumber daya (Menzel, 1987). Umumnya organisasi berusaha untuk mereduksi ketidakpastian (*organizational uncertainties*) yang mereka hadapi dengan cara menjalin relasi-relasi dengan pihak lain Thompson (1967). Hal ini menyebabkan konsep jaringan memiliki keunggulan mengatasi problem kelangkaan sumber daya yang merupakan salah satu bagian dari ketidakpastian yang dihadapi organisasi-organisasi.

### **Jaringan Formulasi Kebijakan Publik dan Dimensi-Dimensi Jaringan Kebijakan**

Jaringan kebijakan mampu menstimuli penguatan legitimasi kebijakan dan mampu

megantisipasi potensi konflik yang akan terjadi ketika suatu kebijakan telah dirumuskan. Jaringan berbeda dengan organisasi berdasarkan pada tingkat formalisasi hubungan yang dibangunnya dan tipe koordinasinya. Dalam konteks jaringan, kekuasaan pusat (*power center*) tidak menjadi bagian yang utama dan pola koordinasi yang terbangun tidak bersifat hirarkis (*hierarchical authority*) melainkan bersifat tawar-menawar dan negosiasi (*horizontal bargaining*). Hal ini menegaskan tak ada lagi proses pembuatan keputusan yang terpusat Hecllo (1978), Hanf dan Scharpf (1997).

Perspektif ini menjadi kritik terhadap konsepsi single aktor (state) yang selama ini mendominasi proses perumusan kebijakan publik. Dengan pola relasi seperti ini, kelompok-kelompok kepentingan terhadap suatu isu kebijakan memiliki akses dalam proses formulasi.

Administrator sebagai pilar terdepan yang mengimplementasikan kebijakan publik sejatinya membutuhkan dukungan politik, legitimasi, informasi, dan partner koalisi. Sementara itu di saat yang sama kelompok-kelompok kepentingan memiliki hasrat akan akses terhadap proses perumusan dan implementasi kebijakan public. Perbedaan akan kebutuhan inilah yang melatarbelakangi terjadinya pertukaran (*exchange*) dan transaksi (*transaction*).

Pertukaran ataupun transaksi adalah instrument yang hadir dalam proses formulasi kebijakan berbasis jaringan. Proses ini kemudian mewarnai interaksi antar aktor-aktor yang terlibat. Dengan ketersediaan sumber daya yang dimiliki oleh aktor-aktor yang berbeda latar belakang, maka informasi, preferensi dan pengetahuan akan masalah kebijakan yang ingin dipecahkan dapat menjadi lebih jernih.

Dalam perspektif jaringan kebijakan, Frans Van Waarden (1992), mengembangkan teori proses perumusan kebijakan berbasis jaringan dengan dimensi-dimensi utama pada jaringan kebijakan (*policy network*). Dimensi-dimensi jaringan kebijakan ini dapat digunakan untuk melihat dan menganalisis proses formulasi kebijakan berbasis jaringan.

Berikut ini adalah dimensi-dimensi jaringan kebijakan yang dimaksud :

(1) *actors*(aktor).

Dalam perumusan kebijakan, aktor berkaitan dengan jumlah orang yang terlibat (*participants*). Faktor ini kemudian menentukan ukuran dari jaringan yang akan dibangun. Selanjutnya karakteristik jaringan kebijakan akan dipengaruhi oleh tipe aktor dari background yang berbeda-beda. Actor dalam jaringan kebijakan merupakan individu-individu namun dapat juga berupa organisasi sebagaimana aktor yang terlibat dapat juga sebagai representasi dari kelompok/pihak tertentu.

(2) *function* (fungsi).

Jaringan adalah media komunikasi yang berwujud dalam beberapa fungsi. Fungsi-fungsinya bergantung pada kebutuhan, niat, sumber daya, dan strategi para aktor-aktor yang terlibat. Konsep “fungsi” ini kemudian membentuk penghubung perspektif antara struktur dan aktor di dalam jaringan. Fungsi utama *policy network* adalah sebagai *tools* yang digunakan untuk meningkatkan intensitas hubungan (*relationship*) antara pihak-pihak yang berkepentingan terhadap suatu kebijakan publik baik pada tahapan formulasi maupun implementasi.

(3) *structure* (struktur).

struktur jaringan kebijakan merujuk pada pola hubungan antar aktor-aktor yang terlibat.

(4) *Institutionalization* (pelembagaan).

Tingkat pelembagaan merujuk pada karakteristik formal jaringan dan stabilitasnya. Hal ini akan bergantung pada bentuk/karakteristik struktur jaringan dan semakin tinggi tingkat pelembagaan sebuah jaringan, semakin efektif pula jaringan kebijakan tersebut.

(5) *rules of conduct* (aturan bertindak).

Jaringan selanjutnya dibentuk oleh kebiasaan atau aturan main (*rules of the game*) dalam interaksi yang mengatur pertukaran (*exchange*) dalam suatu jaringan. Hal ini bersumber dari persepsi peran (*role perception*), sikap (*attitudes*), kepentingan (*interest*), dan latar belakang

social dan pendidikan (*social and intellectual-educational background*) para aktor yang terlibat.

(6) *power relations* (hubungan kekuasaan).

Salah satu karakteristik utama dari jaringan kebijakan adalah *power relation* yang dapat dipahami melalui pengamatan terhadap pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Proses ini berwujud fungsi distribusi sumber daya (*resources*) dan kebutuhan (*needs*) di antara aktor-aktor dan antara struktur-struktur organisasi ketika yang terlibat adalah organisasi.

(7) *actor strategies* (strategi aktor).

Dalam jaringan kebijakan, akto-aktor menggunakan *network* sebagai strategi untuk mengatur saling ketergantungan mereka. Mereka menciptakan dan atau menggunakan jaringan untuk memperoleh kebutuhan, kepentingan, dan tujuannya.

#### IV. HASIL PENELITIAN

Model jaringan kebijakan terdiri dari beberapa dimensi yaitu: *actors*(aktor), *function* (fungsi), *structure* (struktur), *institutionalization* (pelembagaan), *rules of conduct* (aturan bertindak), *power relations* (hubungan kekuasaan), dan *actor strategies* (strategi aktor). Berikut ini adalah hasil penelitian pada tim perumus kebijakan masyarakat adat *ammatoa* dengan melihat tujuh dimensi utama jaringan tersebut :

##### **Actors (aktor)**

Aktor dalam perumusan kebijakan masyarakat adat *ammatoa* adalah mereka yang tergabung di dalam tim perumus kebijakan masyarakat adat *ammatoa*. Pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba melibatkan dinas kehutanan dan perkebunan, dinas kebudayaan dan pariwisata, bagian hukum sekretariat daerah, dan bagian pertanahan sekretariat daerah. Aktor dari LSM yaitu Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Centre For International Forestry Research (CIFOR) dan Balang Institut sementara dari pihak unsur pemangku adat *ammatoa* diwakili oleh *Labbiriyah*.

Jumlah dan tipe aktor dapat kita lihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.1 Jumlah dan Tipe Aktor**

Tipe Aktor	Institusi	Jumlah
Unsur Pemerintah Daerah	Dinas kehutanan dan perkebunan Bagian pertanahan setda Dinas kebudayaan dan pariwisata Bagian hukum setda	4
Lembaga Swadaya Masyarakat	CIFOR ( <i>Center For International Forestry Research</i> ) / Balang Institut AMAN (aliansi masyarakat adat nusantara)	3
Unsur Pemangku Adat <i>ammatoa</i>	<i>Karaeng tallua (Labbiriyah)</i>	1

Sumber: SK Bupati Bulukumba No:760/VII/2013

**Function (fungsi)**

Bagian kedua dimensi jaringan adalah fungsi. Fungsi aktor adalah apa yang dilakukan aktor tersebut di dalam jaringan

kebijakan. Jaringan dimaknai sebagai media, bertujuan membentuk arus komunikasi yang dapat diilustrasikan kedalam beberapa fungsi umum seperti jalan pembuka aktor (*non-government*) terhadap pembuatan kebijakan publik (*Channeling access to decisionmaking process*), konsultasi, negosiasi, dan instrument kerjasama antar aktor. Pemerintah daerah, LSM, dan unsur pemangku adat memiliki peran yang sama sebagai pembuat kebijakan. Pertukaran informasi pada tim perumus berlangsung dua arah melalui rapat-rapat tim perumus yang dihadiri oleh tiga tipe aktor (Pemda, LSM, dan Unsur pemangku adat). Pemda secara umum bertugas memberikan pertimbangan hukum dan sistematika penyusunan naskah akademik di dalam tim perumus, sementara LSM bertugas memberikan pemahaman adat berupa informasi, pengetahuan, dan melaksanakan riset partisipatif untuk menghimpun data-data mengenai masyarakat adat *ammatoa*. *Labbiriyah* yang menjadi wakil pemangku adat berperan memberikan informasi mengenai struktur dan nilai-nilai adat. Fungsi aktor dan jaringan ini sesuai pada tabel 1.2 di bawah ini

**Tabel 1.2 Fungsi Aktor**

Sumber : Hasil Interview Mendalam pada tim perumus, 2015

Actors	Access channel in decision making	Exchange of information	Exchange of resources	Cooperation
Pemerintah daerah	Pembuat dan pelaksana kebijakan	Dua arah	Otoritas, anggaran, dan pertimbangan hukum	Ada
LSM	Pembuat kebijakan	Dua arah	Menyediakan informasi, <i>skill</i> (pemetaan wilayah dan hutan adat), dan anggaran	Ada
Unsur Pemangku Adat <i>ammatoa</i>	Pembuat kebijakan ( <i>indirect</i> )	Dua arah	Informasi	Ada

### Structure (struktur)

Struktur merupakan bagian penting karena dapat menjelaskan situasi jaringan kebijakan. Jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa dilihat dari strukturnya berdasarkan pada skala jaringan (*the size of network*), tipe keanggotaan (*type of membership*), jenis koordinasi (*type of coordination*), dan kondisi hubungan (*nature of the relations*). Pemda mendominasi skala aktor dibandingkan dengan LSM dan unsur pemangku adat. Tipe keanggotaan pemda bersifat wajib sementara LSM dan unsur pemangku adat bersifat sukarela. Tipe koordinasi pada pemda adalah hirarkis, sedangkan LSM dan unsur pemangku adat dalam tipe koordinasinya lebih konsultatif. Struktur jaringan ini dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.3 Struktur Jaringan**

Actors	The Size of Network	Type of Membership	Type of Coordination	Nature of The Relations
Pemerintah Daerah	Banyak	Wajib	Hirarkis	Kooperatif
LSM	Banyak	Voluntary	Konsultasi	Kooperatif
Unsur pemangku adat	Sedikit	Voluntary	Konsultasi dan overlapping membership	Kooperatif

Sumber : Hasil wawancara mendalam pada tim perumus, 2015

### Institutionalization (pelembagaan)

Upaya pelembagaan jaringan kebijakan dilakukan pemerintah daerah melalui surat keputusan (SK) Bupati Bulukumba No:760/VII/2013 mengenai pembentukan tim perumus kebijakan masyarakat adat ammatoa beserta aktor-aktor yang tergabung di dalamnya.

### Rules of conduct (aturan main)

Rules of conduct berbicara tentang aturan main atau kebiasaan (*habit*) yang terdapat pada pola interaksi aktor-aktor di dalam jaringan kebijakan. Fragmentasi aktor terjadi pada proses pembahasan luas wilayah

dan hutan adat. Meskipun terdapat perbedaan pandangan, namun interaksi yang terbangun di dalam tim perumus berlangsung konsultatif.

### Power relations (hubungan kekuasaan)

Hubungan Kekuasaan merupakan komponen penting karena menunjukkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pembagian kekuasaan ini berwujud pada distribusi sumber daya dan kebutuhan aktor. Pembagian kekuasaan relatif seimbang di dalam tim perumus ditandai oleh peran kunci yang dimiliki LSM dengan melakukan riset partisipatif untuk mengidentifikasi luas wilayah dan hutan adat.

### Actor strategies (strategi aktor)

Strategi yang dilakukan LSM untuk mempengaruhi keputusan luas wilayah dan hutan adat pada tim perumus adalah menegosiasikan instrument objektif berupa riset partisipatif kepada tim perumus terutama pemerintah daerah. Data dari hasil riset ini merupakan rujukan utama tim perumus menentukan luas wilayah dan hutan adat.

**PEMBAHASAN**

Penelitian ini menunjukkan pemerintah daerah terlihat mendominasi aktor dari segi jumlah partisipan pada tim perumus kebijakan masyarakat adat ammatoa. Meskipun birokrasi (*state*) adalah perwakilan terbanyak di dalam tim perumus, namun hal ini tidak mempengaruhi karakteristik jaringan kebijakan yang terbentuk. Peran aktor baik pemerintah daerah dan LSM terlihat seimbang. Hal ini terjadi karena adanya pembagian tanggungjawab pada jaringan kebijakan dimana sumber dayad an tanggungjawa tidak didominasi atau ditanggung oleh pemerintah daerah saja, melainkan LSM juga berperan membantu kerja tim perumus baik dari segi anggaran. Ritzer & Goodman (2004), mengungkapkan bahwa hal ini didasari karena setiap aktor memiliki keterbatasan dalam mengakses sumber daya seperti kekuasaan, kekayaan, dan informasi sehingga komponen tertentu bergantung dengan komponen lainnya.

Tugas Pemerintah daerah umumnya memberikan pertimbangan dan arahan mengenai aspek hukum dan mengharmonisasikan hasil temuan LSM bersama masyarakat adat terhadap luas wilayah dan hutan adat. Dengan memperhatikan hirarki hukum perundang-undangan yang berlaku, pemerintah daerah berupaya agar tidak terjadi saling tumpang tindih antara regulasi yang sementara dirumuskan tim perumus dengan aturan yang ada di atasnya. Hal ini dilakukan agar proses yang ditempuh saat ini berjalan secara efektif, efisien, dan dapat diimplementasikan sebagaimana perumusan kebijakan merupakan tahapan penting kebijakan public dimana Lester & Stewart (2000:90), mengatakan “*The core activity of policy formulation is choosing between alternatives for dealing with a policy problem*” Secara umum peran LSM pada tim perumus hampir sama. AMAN bertugas untuk memberikan pemahaman mendalam tentang hak-hak dan eksistensi masyarakat adat di dalam tim perumus terutama kepada Pemda. Bagaimana seharusnya pemerintah melihat komunitas adat sehingga tidak terjadi lagi pelanggaran dan pengembirian hak-hak mereka atas hidup dan hutan adat. Sementara Balang dan CIFOR memiliki peran sangat strategis yaitu melakukan *Participation Action Research* (PAR) atau riset partisipatif dengan melibatkan masyarakat adat sebagai subjek dalam penelitian tersebut. Penelitian ini ditujukan untuk menghimpun data-data akurat yang menjadi pertimbangan utama tim perumus dalam merumuskan kebijakan masyarakat adat *ammatoa*, termasuk mengenai luas wilayah dan hutan adat.

Jaringan tim perumus ini memungkinkan LSM membantu menegosiasikan kepentingan masyarakat adat di saat pihak unsur adat pada tim perumus sangat kecil. Peran unsur pemangku adat pada umumnya bersifat tidak langsung. LSM terlihat menjadi penghubung aspirasi masyarakat adat *ammatoa* di dalam tim perumus, namun tetap ada potensi bias (*self-interests*) yang dapat terjadi ketika LSM menyampaikan aspirasi masyarakat adat

*ammatoa*. Fungsi utama jaringan sebagai pembuka jalur *access channel in decision making process* kepada unsur pemangku adat tidak terjadi secara optimal.

Struktur jaringan yang dibangun pemerintah daerah dengan menempatkan Camat Kajang sebagai satu-satunya aktor yang mewakili unsur pemangku adat *ammatoa* kurang tepat karena dualisme jabatan yang menyebabkan *Labbiriyah* lebih merepresentasikan kepentingan pemerintah daerah. Meskipun *overlapping membership* tidak berdampak positif, namun struktur jaringan yang terbentuk pada tim perumus secara umum bersifat *flat* dan tidak ada aktor yang ter subordinat dari aktor lain (Ramli & Andhika, 2012). Hal ini disebabkan adanya *horizontal bargaining* dan pola komunikasi antar aktor (Pemda dan LSM) bersifat dua arah.

Pelebagaan yang merujuk pada karakteristik formal jaringan kebijakan terlihat dari upaya pemerintah daerah untuk memformalisasi tim kerja perumus melalui surat keputusan Bupati Bulukumba No:760/VII/2013. Dasar ini yang memungkinkan aktor non-pemerintah (LSM) memiliki intensitas yang sama dengan pemda di dalam tim perumus untuk menentukan luas wilayah dan hutan adat.

Pola relasi atau aturan main yang terbentuk pada jaringan kebijakan ini bersifat konsultatif sesuai dengan pembahasan struktur pada jaringan kebijakan ini. Desain kerja pada tim perumus tidak didominasi oleh pemerintah daerah sehingga pola kerja tim perumus dalam mengidentifikasi luas wilayah dan hutan adat tidak menggunakan sistem yang bercorak birokratis. Hal ini terjadi karena terdapat *sharing* pada tim perumus terutama dari segi anggaran. *Resources* dalam tim perumus kebijakan masyarakat adat tidak sepenuhnya disediakan atau berasal dari pemerintah daerah.

*Distribution of power* terlihat pada tim perumus dimana LSM mendapat keleluasaan melakukan riset partisipatif yang hasilnya kemudian menjadi pertimbangan utama tim dalam merumuskan kebijakan masyarakat



adat ammatoa terutama dalam menetapkan luas wilayah dan hutan adat.

Aktor menciptakan atau menggunakan jaringan untuk mencapai tujuan dan kepentingannya. Mereka menggunakan strategi di dalam jaringan untuk mengatur saling ketergantungannya (*interdependencies*). Kepentingan pemerintah daerah pada perumusan kebijakan ini yaitu ingin menjaga eksistensi masyarakat adat ammatoa, sebagai upaya melestarikan hutan, dan untuk membuka sumber baru pendapatan asli daerah (PAD). Sementara kepentingan LSM adalah untuk memulihkan hak-hak masyarakat adat ammatoa dan upaya penegakan keadilan untuk masyarakat kajang yang sampai saat ini dirugikan oleh pihak perusahaan (PT. Lonsum). Pemerintah daerah membentuk tim perumus dengan melibatkan LSM untuk menutupi keterbatasan mereka akan pengetahuan dan informasi dalam merumuskan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang. Sementara LSM menggunakan jaringan tersebut sebagai jalur mereka untuk mempengaruhi proses formulasi kebijakan masyarakat adat ammatoa. LSM kemudian membangun strategi dengan cara meyakinkan pemerintah daerah untuk melakukan riset partisipatif sebagai *tools* mengidentifikasi luas wilayah dan hutan adat.

## V. PENUTUP

### Kesimpulan Dan Saran

Dari penelitian ini dapat disimpulkan beberapa hal, yaitupreferensi pemerintah daerah dan LSM lebih cenderung nampak dibandingkan dengan unsur pemangku adat. Jelas pola perumusan kebijakan seperti ini tidak menunjukkan proses pemberdayaan dimana dalam konsep pemberdayaan target group kebijakan bukan hanya dipandang sebagai objek dari kebijakan, melainkan menempatkannya sebagai subjek atau pelaku yang juga berperan secara aktif dalam perumusan kebijakan. Meskipun peran LSM berperan besar dan terlihat mewakili kepentingan masyarakat adat, namun fungsi

utama jaringan dalam perumusan kebijakan sejatinya membuka jalur kepada unsur pemangku adat terhadap kebijakan tersebut (*channeling access to decision making process*). Pembagian kekuasaan (*Distribution of power*) pada jaringan kebijakan ini terjadi dan signifikansinya dapat kita lihat dengan adanya peran cukup besar LSM untuk melaksanakan riset partisipatif (*Participation Action Research*). Namun potensi bias (*self-interests*) bisa terjadi mengingat unsur pemangku adat pada tim perumus diwakili oleh *Labbiriyah* yang juga merupakan bagian dari pemda dengan jabatan Camat Kajang. Untuk memperkuat eksistensi masyarakat adat ammatoa, seharusnya kebijakan ini memposisikan unsur pemangku adat yang tidak memiliki dualisme jabatan pada pemerintah daerah terlibat langsung dalam proses perumusan. Fakta yang selama ini terjadi adalah pembawa aspirasi seringkali tidak merefleksikan kepentingan konstituennya karena *self-interest* yang lebih dominan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alwi & Rulinawaty. (2014). *Bureaucratical System Vs People Empowerment Policy: Empirical Evidence From Cocoa Farmer Empowerment Policy in South Sulawesi Province, Indonesia*. Journal of Humanities and Social Sciences Review.
- Cook, S Karen (1977). *Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations*. The sociological quarterly 18 (winter 1977): 62-82.
- Gita Susanti. 2012. *Jaringan Pelayanan Publik yang Demokratis: Studi Kasus Sistem Koordinasi Dalam Penentuan Strategi Pelayanan Pendidikan Berbasis Jaringan di Kota Makassar*. (Disertasi). Program Pascasarjana Unhas.
- Jun Jong S. (2006). *The Social Construction of Public Administratio ; Imperative and Critical Perspectives*. State University of New York Press, Albany, United State of America.
- Kasmad Rulinawaty 2015. *Analisis Jaringan Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar*. Disertasi : Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Lecy Jesse D. et al.(2013). *Networks in Public Administration: Current scholarship in review*, *Public Management Review*, Routledge Publisher.
- Lester James P.&Joseph StewartJR.(2000). *Public Policy An Evolutionary Approach*, Wadsworth, United State of America.
- Menzel, C Donald (1987). *An Interorganizational Approach to Policy Implementation*. Public Administration Quarterly (1986-1989) pg 3.
- Ramli Palammai & Andhika Mappasomba. (2012). *Sejarah Eksistensi Ada" Lima Karaeng Tallua di Kajang*. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bulukumba, Bulukumba.
- Rhodes. R.A.W. (2006). *New Directions in The Study of Policy Networks*. European Journal of Political Research., (21): 181-205.
- Ritzer & Goodman. (2004). *Classical Sociological Theory*. McGraw-Hill,New York.
- Sugiyono.(2012). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung. CV.Alfabeta.
- Thompson, James D. 1967 *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Waarden F.V.(1992). *Dimensions and Types of Policy Networks*. Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- Yin Robert K.(2006). *Studi Kasus ; Desain & Metode*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.